

**Адміністративно-правові
засади адміністративного
права України та
країн-учасниць ЄС (Греції,
Болгарії, Іспанії, Румунії)**

У монографії здійснено науковий аналіз основоположних засад адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії). Розглянуто джерельну базу, адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, принципи, деякі аспекти адміністративної діяльності публічної адміністрації та напрямки використання кращих надбань адміністративного права країн-учасниць ЄС у національному адміністративному праві.

Призначається для вчених-теоретиків адміністративного права, правників, які займаються правотворчістю, студентів, а також усіх, хто цікавиться цією проблематикою.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1.	
ЗАГАЛЬНА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС (ГРЕЦІЇ, БОЛГАРІЇ, ІСПАНІЇ, РУМУНІЇ)	7
1.1. Предмет адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії)	7
1.2. Порівняльна правова характеристика публічної адміністрації України, Іспанії, Греції та Туреччини	29
1.3. Порівняльний правовий аналіз норм (джерел) адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії)	48
РОЗДІЛ 2	
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ДЕЯКИХ ОСНОВОПОЛОЖНИХ АСПЕКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС (ГРЕЦІЇ, БОЛГАРІЇ, ІСПАНІЇ, РУМУНІЇ)	68
2.1. Порівняльно-правовий аналіз концепту адміністративного права України та Іспанії	68
2.2. Завдання (функції) адміністративного права України та Румунії	84
2.3. Порівняльно-правова характеристика принципів адміністративного права України та Греції	98
2.4. Взаємодія європейського адміністративного права та адміністративного права України	118
ПІСЛЯМОВА	137
ЛІТЕРАТУРА	140

ПЕРЕДМОВА

У системі забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб провідне місце належить адміністративному праву як основоположній публічній галузі.

Європейська інтеграція нашого суспільства є незворотнім і динамічним процесом. Україна має пройти шлях до стандартів ЄС, насамперед стандартів життя й функціонування публічної влади, з урахуванням успіхів і помилок діяльності публічної адміністрації країн-учасниць ЄС, особливо тих із них, які в минулі десятиліття виконали всі вимоги, які ставилися перед ними європейською спільнотою, і стали повноцінними членами ЄС. Адже ці країни напрацювали позитивний досвід трансформації всіх сфер суспільного життя – від псевдосоціалістичного тоталітаризму і планової економіки до повноцінних стандартів демократичного суспільства та ринкової економіки.

Адміністративне право як галузь права, навчальна дисципліна та наука існує в усіх без винятку країнах-учасницях ЄС. Воно сягає своїм корінням кінця XVIII століття, коли після Великої французької революції було здійснено практичний поділ єдиної державної влади на три незалежні гілки. Адміністративне право забезпечує діяльність виконавчої влади через надання публічній адміністрації правового інструментарію для здійснення публічного адміністрування в умовах панування принципу верховенства права, підконтрольності та підзвітності її суспільству й суду.

Не викликає сумніву, що теоретичні надбання вітчизняного адміністративного права є найбільш розвиненими з погляду демократичних позицій серед усіх пострадянських країн. Більше того, вони в деяких аспектах випереджають адміністративно-правову науку деяких країн-учасниць ЄС. Наприклад, людиноцентристська доктрина адміністративного права, сформована професором В. Авер'яновим, згідно з якою публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права і свободи громадян, а не здійснювати над ними опіку, стала загальноновизнаною в Україні й достойною для запозичення в теорію адміністративного права інших держав.

Однак потрібно зазначити, що громадяни України не задоволені адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Корупція та рейдерство, низька ефективність підтримки вітчизняного бізнесу, неможливість здійснення кредитування малого й середнього бізнесу стали, на жаль, буденним явищем сучасного публічного управління. Така ситуація є тривожною і свідчить про системний збій в основних інститутах адміністративного права та інструментах адміністративної діяльності публічної адміністрації.

Вищевикладене свідчить про те, що як у галузі адміністративного права України, так і у практиці адміністративної діяльності вітчизняної публічної адміністрації існують певні проблеми, які доцільно усувати через запозичення кращих надбань європейського права країн-учасниць ЄС.

Отже, незадоволеність громадян адміністративною діяльністю публічної адміністрації, наявність у цій сфері системних викликів, які призводять до низького рівня довіри до влади, та європейські прагнення українського народу обґрунтовують актуальність цього дослідження.

У монографії було вирішено такі основні завдання:

- здійснено компаративістичну характеристику предмета адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії);
- виявлено особливості адміністративного правового статусу публічної адміністрації України, Іспанії, Греції та Туреччини;
- здійснено порівняльний правовий аналіз основних джерел адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії);
- здійснено порівняльний правовий аналіз концепту адміністративного права України й Іспанії;
- здійснено порівняльний правовий аналіз завдань (функцій) адміністративного права України і Румунії;
- з'ясовано сутність принципів адміністративного права України і Греції;
- розкрито взаємозв'язок європейського адміністративного права та адміністративного права України.

Загалом у монографії наведено результати комплексного наукового дослідження адміністративно-правових засад адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії). З'ясовано джерельну базу, засади, адміністративний інструментарій та напрямки вдосконалення в цій сфері. З позиції адміністративного права розкрито поняття, юридичну природу, зміст і сутність адміністративно-правових засад адміністративного права України та зазначених країн-учасниць ЄС.

З повагою, авторка

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС (ГРЕЦІЇ, БОЛГАРІЇ, ІСПАНІЇ, РУМУНІЇ)

1.1. Предмет адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії)

Україна рухається в напрямку європейської спільноти. Іншого варіанту достойного життя для українського народу немає. Відповідно вчені мають розробляти нові теорії, які б сприяли процесу входження нашої держави до європейських інституцій на правах повноцінного члена ЄС. На цьому шляху ще потрібно подолати багато як теоретичних, так і практичних правових прогалин. За різними оцінками, українське суспільство і держава відстають від країн-учасниць Європейського Союзу на 10–50 років. Відповідно вітчизняна публічна адміністрація має робити все можливе для того, щоб вступити в європейську сім'ю на правах рівноправного партнера. Україна має стати дійсно правовою державою з розвинутим громадянським суспільством.

Для того щоб здійснити це в короткі терміни, адже ми не можемо собі дозволити рухатися до стандартів європейської спільноти 50 років, потрібно використовувати досвід розвинутих країн-учасниць Європейського Союзу.

Однією з таких країн є ІСПАНІЯ, яка змогла успішно перейти від тоталітаризму (режим Франко) до повноцінної демократії.

Іспанія є конституційною монархією, однак реальна влада належить прем'єр-міністру, який очолює уряд. Іспанія – це розвинута індустріально-аграрна країна. За обсягом промислової продукції вона посідала 5-е місце в Європі та 8-е у світі. А головне, що в Іспанії в публічному управлінні дійсно панує принцип верховенства права, за якого публічна адміністрація якнайповніше задовольняє права, свободи й законні інтереси приватних осіб, а рівень корупції є низьким. Такі позитивні чинники спонукають українських учених-адміністративістів вивчати передовий досвід діяльності публічної адміністрації Іспанії щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Зокрема виникає потреба звернутися до теоретичних підвалин теорії адміністративного права, яке в Іспанії є досить досконалим.

Серед засад теорії адміністративного права на першому місці завжди стоїть наукова проблематика щодо визначення його предмета, адже тільки після цього можна переходити до дослідження інших адміністративно-правових явищ. Так, до проблеми порівняльного правового аналізу предмета (концепту) адміністративного права звертали свою увагу вчені-адміністративісти України та Іспанії В. Авер'янов, В. Басс, Ю. Битяк, В. Галуцько, М. Дамірчиев, П. Діхтієвський, В. Заросило, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, А. Нонко, О. Радішевська, С. Стеценко, В. Ткаченко, О. Тихомиров, Т. Цуркан, В. Шкарупа, G. de Enterría, M. M. Sanches, P. M. Lopez-Muñiz та ін. Проте вони не зосереджували свої наукові пошуки на проблемі компаративістичної характеристики в цій сфері.

Філософсько-правові підстави юридичної компаративістики полягають у тому, що право є компаративним за своєю сутністю, соціально й культурно зумовленим, одним із домінуючих соціальних регуляторів; плюралізм форм буття права породжує різноманіття його світоглядних, філософських, наукових, практичних, повсякденних рефлексій; право і його пізнання – «людинимірні»; основою компаративної методології є множинність теорій та плюралізм методів; право, його пізнання та право як пізнання залежні від людської діяльності. Юридична природа

компаративізму полягає в юридичній діалектичній єдності модернізму й постмодернізму, що репрезентує в постмодерністській перспективі один із видів світогляду, елімінує абсолютизацію універсальності модернізму й плюральності постмодернізму, базується на зіставленні глобального й локального, реального й віртуального, раціонального й ірраціонального, наукового й позанаукового. Доводиться також, що юридична компаративістика є постнеокласичним етапом розвитку порівняльного правознавства, який, зберігаючи наступність із попередніми, характеризується своєрідністю в предметному й методологічному аспектах. Так, у предметному вона базується на плюралізмі правових культур, діалогічності становлення «світової» правової культури, соціальної та культурної зумовленості правової реальності, єдності правової глобалізації та правової плюралізації, а в методологічному – ґрунтується на компаративізмі, компаративному підході та компаративному методі [128].

Згідно з теорією права функціями порівняльного правознавства є такі: **пізнавальна функція**, згідно з якою порівняльне правознавство орієнтоване на глибоке вивчення правових явищ, насамперед на здобуття і розширення наукових знань про правові системи сучасності; **евристична функція**, за якою компаративістика спрямована на пізнання закономірностей виникнення, функціонування й розвитку різних правових систем; **функція наукового передбачення**, коли вчені налаштовані на наукове прогнозування шляхів подальшого розвитку правових систем сучасності; **методологічна функція**, коли сучасна юридична практика має потребу в науково обґрунтованій, об'єктивній та повній інформації про розвиток і функціонування іноземних правових систем, про їхні взаємозв'язки, тенденції правового розвитку в регіональному і світовому масштабах.

Порівняльне правознавство допомагає державам у досягненні таких важливих завдань, як гармонізація і зближення національних законодавств, що зумовлюються сучасними інтеграційними процесами. Серед функцій порівняльного правознавства можна виокремити не тільки модифіковані традиційні функції

юридичної науки, але й специфічні функції. Це, зокрема, функція подолання ізоляції національної правової системи та національної обмеженості правового мислення, функція збагачення національної правової системи правовим досвідом інших народів завдяки його проникненню в правову культуру, функція гармонізації та уніфікації національної правової системи [129].

Не є виключенням із цього процесу й адміністративне право України, й адміністративне право Іспанії, що мають як спільні, так і відмінні специфічні риси. Спільні риси базуються на тому, що, *по-перше*, адміністративне право як України, так і Іспанії належить до романо-германської правової сім'ї, що домінує в континентальній Європі. Характерними рисами цієї правової сім'ї є такі: правові системи суверенних країн утворились у результаті рецепції римського права, що почало відроджуватися і вивчатися в італійських, французьких та німецьких університетах у XII-XVI століттях на основі Зводу законів Юстиніана; романо-германській правовій сім'ї властиві доктринальність і концептуальність; вона активніше сприймає правові теорії та доктрини, ніж англо-американська правова система, а роботи вчених-юристів мають тут більший вплив, проводячи загальні принципи та ідеї, на основі яких формується і розвивається право; визначається абстрактний характер норм права, які встановлюють загальні правила поведінки, виходячи з принципів і правових доктрин; домінуючу роль відведено закону в системі джерел права; яскраво вираженим є кодифікований характер; наявні глибокі й міцні історичні корені; властивий глобальний характер, охоплення практично всіх галузей та інститутів права; використовується своєрідна юридична техніка; наявна власна ідеологія, сутність якої полягає в тому, щоб, кардинально переробивши, а іноді навіть анулювавши раніше чинне право, створити нову правову реальність; визначається поділ на публічне і приватне право [129].

Однак у зазначених правових системах існують і свої градації. До першої належить група романських країн Франції, Італії, Іспанії, Португалії, а також Бельгії, Люксембургу, Голландії та дея-

ких інших країн. До другої групи – право Німеччини, Австрії, Швейцарії, Греції. При цьому треба зазначити, що вітчизняне адміністративне право розвивалось як на початку ХХ століття, так і в умовах сьогодення під впливом німецького адміністративного права.

Тим самим адміністративне право України та Іспанії, належачи до однієї романо-германської правової сім'ї, належить до різних її гілок: адміністративне право України – до германської; адміністративне право Іспанії – до романської. Це вносить у їх засади певні особливості.

На думку іспанського вченого-адміністративіста М. С. Морона, найбільш простим визначенням розуміння адміністративного права Іспанії є те, що це право є характерним і спеціальним правом органів публічного (державного) адміністрування (управління). Адміністративне право є системою юридичних норм, які стосуються органів публічного адміністрування. Ці норми регулюють організацію суб'єктів публічного адміністрування, їх діяльність та взаємовідносини між іншими суб'єктами права, приватними і публічними особами й здійснюють юридичний контроль щодо них [150, с. 39].

У юридичній думці інших вчених-адміністративістів Іспанії склалися певні тенденції щодо трактування поняття (концепту) адміністративного права: адміністративне право – це частина публічного права, що має за мету організацію, засоби та форми діяльності публічної адміністрації і розкриває відповідні юридичні зв'язки між суб'єктами публічної адміністрації та іншими суб'єктами (Zanobini); адміністративне право – це право нормативного характеру, в якому розкривається спеціальний предмет правового регулювання, що відмежовує його від цивільного права (G. de Enterría); адміністративне право – це правовий порядок діяльності, спрямованої на забезпечення належного впорядкування публічною адміністрацією (Posada); адміністративне право – це сукупність правил внутрішнього публічного права, які регулюють організацію та діяльність публічної адміністрації (M. Lopez-Muñiz) [144].

Отже, загалом іспанські вчені-адміністративісти доходять висновку, що поняття (концепція) адміністративного права складається з таких ознак (символів): а) це публічне право, що об'єднує частину правових норм, які стосується публічної влади як такої, на противагу приватному праву, яке врегульовує відносини між приватними особами; б) це внутрішнє право, яке регулює організацію та діяльність публічних адміністрацій Іспанії всередині країни, що відмежовує його від міжнародного адміністративного права, яке розкриває питання правового управління адміністративною діяльністю міжнародних організацій; в) це право регулює організацію та діяльність усередині публічної адміністрацій – по-перше, як спосіб організації публічної адміністрації; по-друге, як способи, якими вони здійснюють взаємовідносини один з одними або іншими особами [144].

У вітчизняній адміністративно-правовій думці існують певні тенденції щодо визначення змісту предмета адміністративного права України. Так, професор Ю. Битяк визнає, що «предмет адміністративного права складає широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої і розпорядчої діяльності» [23, с. 19]. Професор В. Шкарупа визначає предмет адміністративного права як «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, із застосуванням заходів державного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень та функцій виконавчої влади» [133, с. 5]. Досліджуючи місце «управлінської складової» в структурі адміністративного права, професор В. Авер'янов зазначав, що вона є тільки однією з частин діяльності органів публічної влади, а тому пропонував доповнити предмет адміністративного права трьома групами неуправлінських відносин: а) тих, які виника-

ють у зв'язку з підготовкою й ухваленням різного роду індивідуальних рішень з приводу реалізації численних суб'єктів прав приватних осіб; б) відносин як реагування на різноманітні інші звернення приватних осіб, включаючи розгляд в адміністративному порядку їхніх скарг; в) відносин щодо застосування адміністративного примусу» [2; 50]. При цьому, на його думку, за будь-якого підходу до тлумачення предмета адміністративного права за управлінськими відносинами загалом зберігається провідне визначальне місце [3, с. 241].

Присвячуючи предмету адміністративного права окрему студію, професор В. Колпаков визначає, що предмет адміністративного права складають відносини, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань. Він є складним поліструктурним утворенням, до якого на «другому етапі становлення» зокрема належать: відносини державного управління та інші управлінські відносини, що об'єднані ним під назвою «відносини публічного управління»; відносини відповідальності за порушення встановлених правил – відносини адміністративної відповідальності; відносини, які виникають за ініціативою об'єктів публічного управління, при їх зверненні до публічної адміністрації – «сервісні відносини». Таким чином, на слухну думку В. Колпакова, складовою предмета адміністративного права є відносини: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відповідальність об'єктів публічного управління (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністрацією порядку і правил [27; 75].

На думку професора В. Галунька, відносини, що складають предмет адміністративного права України, окреслюються: 1) суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; 2) адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (вико-

навчо-розпорядчої) діяльності: 2.1) у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; 2.2) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правих актів. Загалом учений визначає, що предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією [29, с. 29–30].

Отже, у вітчизняній адміністративно-правовій думці щодо предмета адміністративного права України існують певні тенденції, серед яких слід виділити: традиційний підхід, пов'язаний із попередньою епохою, яку умовно можна назвати «адміністративне право України як органу державного управління» та «адміністративне право України європейського спрямування». Вони сьогодні розвиваються паралельно: у деяких аспектах перетинаються, а в інших – продовжують висвітлювати зміст і сутність основних інститутів адміністративного права кожний по-своєму, практично автономно один від одного.

До ознак адміністративного права України належать такі: це публічне право, невід'ємна галузь національної системи права; його втілення у правореалізацію (підзаконну правотворчість) здійснюють суб'єкти публічного адміністрації; їх метою є виключно забезпечення публічного інтересу; публічна адміністрація перебуває під контролем суду та громадянського суспільства.

Ознаками першого (адміністративного право України як права державного управління) підходу до розкриття змісту предмета адміністративного права є такі: це суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління; виникають з приводу здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності; складаються в процесі організації й діяльності виконавчої влади; вагомим чинником діяльності органів державного управління є застосуванням заходів дер-



[Перейти на сайт →](#)